



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Procuradoria do Domínio Público Estadual

Proc. Adm. nº 3340-1000/00-8

A ASCAR é uma associação civil, pessoa jurídica de direito privado, a qual, ainda que mantenha estrita convivência com a Administração do Estado, não se transmuda em órgão da administração, tampouco se modifica estruturalmente quanto ao direito que a disciplina, nem as suas funções podem ser havidas como públicas.

Esta pessoa jurídica de direito privado deve prestar contas na forma do parágrafo único do artigo 70 da Constituição do Estado, podendo ser fiscalizada pelo Tribunal de Contas do Estado.

PARECER Nº 12852

O Senhor Secretário de Estado da Agricultura e Abastecimento José Hermeto Hoffmann postula manifestação desta Procuradoria-Geral do Estado relativamente à situação jurídico-institucional da EMATER/RS e da ASCAR, em decorrência de recente decisão do Pleno do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – Parecer Coletivo nº 02/99.

O apontado parecer entendeu que a EMATER e a ASCAR teriam sua natureza jurídica inicial descaracterizada, integrando a administração indireta.

Cumprido, primeiramente, fazer um relato sobre a origem destas entidades para, posteriormente, analisar a situação jurídico-institucional das mesmas dentro do contexto histórico.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Conforme relata Jorge Lutz Muller (parecer anexo), advogado contratado da ASCAR, esta entidade foi constituída como associação civil de direito privado no ano de 1955, quando não se cogitava de um sistema nacional de extensão rural, que ocorreu somente em 1977, com o surgimento do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural – SIBRATER, coordenado pela EMBRATER.

Posteriormente, o Decreto Federal nº 50.632, de 19 de maio de 1961 considerou a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural- ABCAR e as Associações Estaduais a ela filiadas como órgãos de cooperação com o Governo Federal e em 1966, foi considerada órgão de colaboração do Governo Federal, com a coordenação do Ministério da Agricultura para as atividades em extensão rural (Decreto Federal nº 58.382/66). Refere, ainda, que a entidade foi reconhecida como órgão de assessoramento técnico, para fins do Decreto Federal nº 58.380/66, “conforme Carta-Circular nº 8, de 15 de março de 1969, da Coordenadoria do Crédito Rural e Industrial do Banco Central da República, que disciplinou a articulação do crédito rural com a assistência técnico-científica aos produtores rurais.”

O Decreto nº 50.622, de 18 de maio de 1961 declarou a ASCAR, assim como outras associações filiadas à Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural- ABCAR, de utilidade pública e o Decreto Estadual nº 14.729 (DOE de 25.10.62) referiu a entidade como de utilidade pública estadual.

Explicita o referido parecerista, advogado contratado, que foi, ainda, "declarada entidade de fins filantrópicos já desde o Decreto Federal nº 22.899/69, o que veio a ser reiterado em 04 de janeiro de 1972, com base no Decreto Federal nº 69.271/71, e, novamente, em 04 de julho de 1975, com fundamento na Lei Federal nº 3.577/59, de conformidade com o Decreto Federal nº 72.819/73. Vale destacar, a propósito, que o Decreto Federal nº 69.261/71, em seu art. 1º, introduziu um § 2º ao art. 4º do Decreto Federal nº 1.117/62 (que, primeiramente, regulamentou a Lei nº 3.577/59) e ali dispôs, expressamente, que a ABCAR (Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural) e as associações de crédito a assistência rural a ela filiadas (como é o caso) foram consideradas executoras, por delegação do Poder Executivo, da extensão rural no País e, como tal, consideradas entidades de fins filantrópicos, “independente de quaisquer formalidades ou exigências”.

Referindo-se à EMATER, ressalta que quando o Governo Federal, a partir de 1977, buscou ampliar a extensão rural, implantou a SIBRATER, integrada



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

por entidades estaduais (as diversas EMATER). Nesta linha, a EMATER, no Rio Grande do Sul, "assumiu o perfil de uma entidade privada de cooperação/colaboração com o Poder Público, ao invés de constituir-se como autarquia, empresa pública ou fundação."

Esclarece, ainda, o parecer enviado pela Assessoria Jurídica da ASCAR, que "a intenção original era fazer a EMATER-RS substituir a ASCAR, o que chegou a ser iniciado mas, na seqüência, foi sustido, levando ambas as entidades a firmar um Protocolo, datado de 18 de dezembro de 1980, dividindo incumbências. Tocou à EMATER a formulação dos projetos e programas, como também a execução das "ações que impliquem formação de imagem pública, tais como divulgação de tecnologia, de programas, de resultados, assim, como relatórios" (item I), enquanto coube à ASCAR "por à disposição da EMATER/RS os recursos humanos e materiais indispensáveis à execução das atividades previstas no item I deste Protocolo", como também lhe coube gerenciar o pessoal, atendendo às despesas e encargos que lhe são pertinentes, seja mediante receitas próprias, seja mediante aquelas oriundas da EMATER (item II). Ambas as entidades, portanto, passaram a atuar de forma conjugada, com vistas ao objeto final de suprir as demandas de extensão rural e assistência técnica dispensadas à população rural", frisando que a EMATER/RS e a ASCAR são entidades privadas de colaboração com tarefas públicas.

Em parecer (incluso aos autos) exarado pelo Procurador de Justiça Roberto Rudolfo Cardoso Eilert, no processo nº 4593-02.00-92/6, da 1ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado, consta que a EMATER é uma sociedade civil "que mantém, como tantas outras, um protocolo ou convênio com o Estado, não se enquadrando no conceito de empresa pública do Estado." E prossegue, explicitando que Cretella Jr., "após destacar dificuldades em conceituar a expressão empresa pública, mostra que no Brasil a tarefa é facilitada pelas definições contidas no Decreto-lei nº 200 – 'entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União ou suas entidades de Administração Indireta, criada por lei para desempenhar atividades de natureza empresarial que o Governo seja levado a exercer, por motivos de conveniência ou contingência administrativa, podendo tal entidade revestir-se de qualquer forma admitidas em direito' – e no decreto-lei nº 900 – "empresa pública é a entidade de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei, para exploração de atividade econômica que o governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito".

Ressalte-se que o insigne Procurador de Justiça foi enfático ao entender que de ambas definições, afasta-se a auditada (EMATER), "pois criada



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

independentemente de autorização legislativa, sinalando o tratadista não ser “lícito ao Poder Executivo, sem expresse apoio em lei, fazer investimento em ações, ou delegar encargos administrativos a pessoas jurídicas de direito privado, ainda que se trate de atividade industrial ou comercial”(Tratado de Direito Administrativo, vol. VII, e Manual de Direito Administrativo, 6ª ed.).”.

Nesta Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul predomina o entendimento de que a ASCAR não integra a Administração Indireta do Estado. Cite-se trecho do Parecer nº 9252, de lavra da Procuradora do Estado Elaine de Albuquerque Petry, datado de 25.05.92:

*“Ainda que a EMATER/RS e a ASCAR sejam dotadas de Quadro de Pessoal devidamente constituídos, inclusive com sistema de carreira, isto não as torna pessoas jurídicas de direito público, nem as posições de seus empregados enquadradas como cargos ou empregos públicos.*

*Sob este aspecto não há margem para divergências.*

*De acordo com o artigo 1º do correspondente Estatuto, a Associação Sulina de Crédito a Assistência Rural – ASCAR é uma associação civil, pessoa jurídica de direito privado, sem intuito de lucro... cabendo-lhe colaborar para a promoção e execução da extensão rural, no âmbito estadual.*

*A Associação Rio-Grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER/RS é uma sociedade civil, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que se rege por seu estatuto.*

*Tanto a EMATER, quanto a ASCAR, integram o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER).*

*Presentemente, em virtude de um processo iniciado, mas não solvido, de incorporação da ASCAR pela EMATER/RS, as entidades firmaram “protocolo”, em 1980, conciliando seus interesses, atuação, competências, recursos humanos.*

*Nada, porém, defluiu do citado “Protocolo” que possa indicar tivessem as instituições sido absorvidas a ponto de tresmudar-lhes a natureza jurídica, para os efeitos do artigo 37, II, da Constituição Federal de 1988...”.*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

*"...A ASCAR é uma "associação civil", enquanto a EMATER é uma "sociedade civil", pessoas jurídicas de direito privado, as quais, ainda que mantenham estrita convivência com a Administração do Estado, e não obstante cumprirem metas do SIBRATER, e tendo representantes de órgãos públicos como membros de seus colegiados, nem se transformam a si próprias em órgãos da administração, nem se modificam estruturalmente quanto ao direito que as rege, nem as suas funções podem ser havidas como públicas." (o grifo é nosso).*

Frise-se, ainda, que o Poder Judiciário tem, reiteradamente, declarado a ASCAR e a EMATER/RS como pessoas jurídicas de direito privado, insuscetíveis de integrarem a administração indireta, conforme jurisprudência, a seguir, transcrita:

*"DECLARAÇÃO DA RECLAMADA ASCAR COMO EMPRESA PÚBLICA. É impossível atender à pretensão, por falta de amparo legal. A ASCAR, Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural, associação civil, com personalidade jurídica de direito privado, regularmente constituída, sem o intuito de lucro, com autonomia, à luz do ordenamento jurídico vigente, para contrair obrigações, dentre elas, a celebração de contratos de trabalho, não pode ser declarada empresa pública, por falta de amparo legal, e o fato de que possa manter relação com a Administração do Estado, através da prestação de serviços, não autoriza a transformá-la em órgão da administração pública, nem que se reconheça seus funcionários como funcionários públicos."*

*(Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região. 2ª Turma. Ac. 01425.771/96-3 RO, Rel. Juíza Denise Maria de Barros. 10.08.99)" - o grifo é nosso.*

Do corpo do acórdão:

*"De outra sorte, a título de esclarecimento, concluímos que a pretensão do autor, em verdade, é para que esta Turma declare a primeira reclamada empresa pública, já que absorvida pela EMATER, empresa vinculada à Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado do Rio Grande do Sul, conforme alega. Todavia, é impossível atender à pretensão, por absoluta falta de amparo legal. A ASCAR, Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural é uma associação civil, com personalidade jurídica de direito privado, regularmente constituída,*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

*sem o intuito de lucro, que tem autonomia, à luz do ordenamento jurídico vigente, para contrair obrigações, dentre elas, a celebração de contratos de trabalho. Ainda que possa manter relação com a Administração do Estado, através da prestação de serviços, tal fato não autoriza transformá-la em órgão da administração pública, tampouco que se reconheça seus funcionários como funcionários públicos, conforme pretende o recorrente. Encontra-se subordinada à Consolidação das Leis do Trabalho.”*

Na mesma linha:

*“DA RELAÇÃO HAVIDA ENTRE AS PARTES. ASCAR E ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.*

*A ASCAR - Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural, ainda que executora de um serviço decorrente de convênio firmado entre o Ministério da Agricultura e o Estado do Rio Grande do Sul, mantém a sua natureza de pessoa jurídica privada, não compondo a Administração direta do Estado, o que afasta a aplicação aos seus empregados do art. 19 do ADCT da Constituição Federal e da Ordem de Serviço nº 06/87-9 do Governo Gaúcho, incidentes somente aos servidores públicos.*

*O estatuto juntado à fl.90, revela que a ASCAR é uma associação civil, pessoa jurídica de direito privado, sem intuito de lucro, com finalidade de contribuir para a aceleração do desenvolvimento cultural e social do meio rural do Estado do Rio Grande do Sul, mediante o planejamento e a execução das atividades de extensão e crédito rural educativo (v. arts. 1º e 2º). Dentre seus membros natos, mantenedores e cooperadores estão elencados as mais diversas instituições da área pública e privada, envolvendo desde o Ministério da Agricultura, Embrater, Incra, diversas Secretarias do Estado, Bancos Privados e Estatais, entidades de ensino superior público e privado, Federação de Trabalhadores na Agricultura, Sociedade de Agronomia do RGS, Associação Riograndense de Imprensa, etc (v. arts. 8º a 11)”.*

*(Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, 6ª Turma. Acórdão 00919.018/94-7 RO. Rel. Juiz João Ghisleni Filho. 14.10.99).*

O entendimento é o mesmo, em decisão de Junta de Conciliação e Julgamento no interior do Estado, "verbis":



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

*“A circunstância de a primeira reclamada (ASCAR) prestar serviços ao Estado do Rio Grande do Sul, mais precisamente à Secretaria da Agricultura e Abastecimento, mediante convênio, não autoriza a conclusão no sentido de que o Estado tem responsabilidade em relação aos empregados da ASCAR.*

*Também o recebimento de verbas públicas para viabilizar a execução dos objetivos da ASCAR, entidade sem fins lucrativos, declarada de utilidade pública e com reconhecimento da condição de entidade de fins filantrópicos (doc. de fl. 251, páginas 22 a 24), não altera a natureza jurídica da primeira reclamada e nem torna o Estado responsável subsidiário ou solidário. Inúmeras são as entidades filantrópicas que recebem verbas do Estado e dos Municípios com previsão expressa no orçamento (v.g. hospitais filantrópicos). Nem por isso o Estado e os Municípios que concedem as verbas são empregadores ou responsáveis subsidiários ou solidários pelas obrigações trabalhistas dos empregados das aludidas entidades...*

*A Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural - ASCAR, como o próprio nome está a dizer, é uma associação civil, pessoa jurídica de direito privado, sem o intuito de lucro. Sua finalidade essencial é contribuir para a aceleração do desenvolvimento econômico, cultural e social do meio rural do Estado do Rio Grande do Sul, mediante o planejamento e a execução das atividades de extensão e crédito rural educativo (cfe. Estatuto de fl. 251).*

*Conforme acima já frisado, a ASCAR teve declarada a condição de entidade de utilidade pública e o reconhecimento também da condição de entidade de fins filantrópicos (doc. de fl. 251, páginas 22 a 24). Na formação da associação existem membros natos, membros mantenedores e membros cooperados, sendo que entre estes encontram-se órgãos públicos, empresas públicas e entidades privadas (arts. 8º a 11 do Estatuto de fl. 251).*

*Diante da condição acima definida, a ASCAR recebe verbas públicas e privadas e presta serviços em sua área de atuação mediante convênio com entidades públicas e privadas.*

*A sua estreita relação com a EMATER/RS, que também é uma entidade privada (sociedade civil), em nada altera a condição de pessoa jurídica de direito privado da ASCAR (associação civil). Como salientado pela preposta em audiência (ata de fls. 316/318), a EMATER ocupa-se com o trabalho de planejamento técnico, não possuindo quadro de pessoal, cabendo a ASCAR a execução das atividades. Também esclareceu a preposta que nos últimos anos os cargos de Presidente da*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

*EMATER-RS e de Secretário Executivo da ASCAR têm sido ocupados pela mesma pessoa. Tal aspecto em nada favorece a tese do autor, revelando apenas que tanto a ASCAR como a EMATER não são órgãos públicos e nem empresas públicas, pois se tivessem tal condição não poderia ocorrer a acumulação de cargos ou de empregos na forma exposta.”.*

*(Junta de Conciliação e Julgamento de Lageado/RS. Sentença Processo nº 1425/96. Juiz do Trabalho Neuri Gabe. 20.10.1997).*

Cite-se decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul que frisa o entendimento de se caracterizar a ASCAR como pessoa jurídica de direito privado:

*“A ASCAR, de acordo com o cabeço e o parágrafo do art. 1º de seu Estatuto Social, é uma associação civil, pessoa jurídica de direito privado, sem intuito de lucro, e lhe é vedado executar qualquer forma de proselitismo político-partidário (fl. 28), e como tal foi registrada à fl. 117 v, sob o nº 37.609, no Livro C nº 9 de Registro de Títulos, Documentos e Outros Papéis, do Cartório de Registro Especial, da comarca de Porto Alegre, em 10.1.1981 (fl. 54) (...)*

*Verifica-se, pois, pela leitura dos textos de lei constitucional e infraconstitucional acima transcritos que a ASCAR não se enquadra em nenhuma de tais hipóteses e, de conseqüência, não está sujeita ao regime das licitações que disciplina a Lei 8.666 e, por via, de conseqüência, nem ao juízo de Fazenda Pública da comarca da Capital, mas sim, ao juízo de uma de suas varas cíveis. Nada, porém, impede-lhe se submeta sponte sua, no todo ou em parte, à licitação preconizada pela Lei de Licitações, como o fez para a avaliação física e financeira de imóveis rurais (fl. 313).”*

*(TJRS, 1ª Câmara Cível. Ag. 597 233 279. Rel. Des. Celeste Vicente Rovani. 08.04.98).*

Neste sentido, sentença do Desembargador José Aquino Flores de Camargo, quando ainda atuava em uma das Varas da Fazenda Pública do Estado:

*“O fato de a EMATER-ASCAR integrar o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural, logo estreitamente vinculada ao*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

*Poder Público, não transfigura a sua natureza, que é de uma sociedade civil, sem fins lucrativos, portanto pessoa jurídica de direito privado. Por igual, não são fundações ou empresas fundacionais, mas uma sociedade civil e uma associação civil, respectivamente. Tanto assim que não dependem de lei à sua criação, que decorreu de ato volitivo das pessoas que as instituíram. Resulta daí que o seu presidente ou representante legal não pode ser tido como autoridade para os fins do art. 1º, da Lei nº 1.533/51, sendo descabido o ajuizamento do mandado de segurança.”.*

*(1ª Vara da Fazenda Pública. Proc. 011 971 99654. Juiz Prolator José Aquino Flores de Camargo. 20.05.97).*

Efetivamente, a ASCAR evidencia-se como entidade civil com personalidade jurídica de direito privado, não estando incluída na administração pública indireta do Estado.

O Ministério Público apresentou parecer em mandado de segurança que tramitou na 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Porto Alegre, "verbis" :

*"A Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural – ASCAR comprova sua condição de entidade civil de direito privado às fls. 29 e seguintes, também demonstrando documentalmente que a EMATER, igualmente, não está incluída na administração pública indireta do Estado, sendo sociedade civil, com personalidade jurídica de direito privado (fl. 30).*

*Traz a prova, à fl. 31, da existência do convênio a justificar o desempenho das atividades da impetrante junto a EMATER, que não tem empregados próprios, constando, no item II, como incumbência da ASCAR pôr à disposição da EMATER/RS os recursos humanos e materiais indispensáveis à execução das atividades previstas no item I deste Protocolo. Junta, à fl. 32, ficha de Registro de Empregado, ali constando a admissão da impetrante junto à ASCAR. Seguem documentos relativos à relação empregatícia.*

*A documentação inclusa espanca qualquer dúvida quanto a ser a impetrante, sob o regime da CLT, empregada da ASCAR, a qual é uma associação civil, pessoa jurídica de direito privado, como também a EMATER, que não agiu no exercício do poder público ou por delegação*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

*deste, mas como mero particular, não se configurando em autoridade coatora seus Diretores, cujos atos são privados."*

*(1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Porto Alegre, MS 011 955 746 43 – 124357; Parecer da Promotora de Justiça Solange Maria Palma Alves, 23.03.96).*

A Juíza de Direito Lúcia de Castro Boller denegou a segurança no processo referido:

*"De outro lado, a EMATER-RS, como prova o documento de fls. 30 (Estatuto da EMATER – artigo 1º), é uma sociedade civil, com personalidade jurídica de direito privado e, embora integre o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (artigo 2º), não faz parte da administração direta ou indireta e nem é empresa subsidiária.*

*Saliente-se que a EMATER recebe verbas públicas por integrar o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural, que é do interesse do Governo Estadual."*

*(...)*

*"Esclareça-se que a EMATER e a ASCAR não são fundações ou empresas fundacionais, como alega a impetrante. A EMATER e a ASCAR são, respectivamente, uma sociedade civil e uma associação civil, ambas pessoas jurídicas de direito privado, motivo pelo qual não se aplica o regime jurídico único à impetrante.*

*Por fim, como bem mencionou a Dra. Promotora, "A documentação inclusa espanca qualquer dúvida quanto a ser a impetrante, sob o regime da CLT, empregada da ASCAR, a qual é uma associação civil, pessoa jurídica de direito privado, como também a EMATER, que não agiu no exercício do poder público ou por delegação deste, mas como mero particular, não se configurando em autoridade coatora seus Diretores, cujos atos são privados."*

*Nestes termos, improcede este writ, pois a impetrante não é servidora pública e por isso não tem a garantia de não ser demitida sem a prévia sindicância ou processo administrativo, bem como porque, não é o Diretor Presidente da EMATER e Secretário Executivo Adjunto*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

*da ASCAR autoridade para os fins do artigo 1º, da Lei nº 1.533/51 e, por isso, não praticou ato administrativo.”.*

*(1ª Vara da Fazenda Pública, MS 011 955 74643, Juíza de Direito Lucia de Castro Boller, 16.04.96).*

Evidentemente, o fato de a ASCAR estar vinculada ao Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural, não transfigura a sua natureza de uma associação civil, tratando-se, portanto, de pessoa jurídica de direito privado. Frise-se, ademais, que não depende de lei à sua criação, que decorreu de ato de vontade das pessoas que a instituíram.

O advogado Jorge Lutz Müller, contratado da ASCAR, faz minuciosa análise da caracterização jurídica das entidades, no parecer ora referido, aduzindo que por se tratarem de entidades **sem fins lucrativos, "que não remuneram seus sócios, nem distribuem resultados**, atendendo, assim, aos requisitos do art. 14 do Código Tributário Nacional/CTN, resultam beneficiadas pela **imunidade tributária** que lhes assegura a Constituição da República (CF, 150, 'c'), que alcança a quota patronal das contribuições previdenciárias (CF, 195, 7º)".

Ressalta o parecerista "que nenhuma das duas entidades recebe, diretamente, **dotações orçamentárias públicas**" e que, na realidade, "as dotações existentes se destinam a **pagamento de serviços de terceiros**, cuja execução dá origem a apresentação de competente **fatura de prestação de serviços**, com sua subsequente aceitação e conseqüente **empenho**, perfazendo o ciclo administrativo que **caracteriza os pagamentos a pessoas que não integram a Administração, tanto direta como indireta.**". Este ciclo, prossegue, "em nada impede o controle financeiro dos dispêndios públicos, na medida em que o Tribunal de Contas do Estado tem pleno acesso fiscalizatório à Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado, junto à qual poderá verificar da efetiva e adequada prestação dos serviços em tela.”.

Lembra, ainda, a existência dos chamados serviços sociais – SESC, SESI, etc. – "que não somente exercem funções de grande interesse coletivo como também se alçam ao plano da **cooperação estipulada pelo legislador**", ressaltando que se tratam de "**pessoas jurídicas de direito privado**, oriundas, porém, de compulsão legal, visando ao atendimento de tarefas assistenciais partilháveis e



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

partilhadas com o Poder Público" e, por isso mesmo, "beneficiárias de **imunidade**", "na condição de **entidades assistenciais privadas**."

Aduz que "tanto o SESC como o SESI contam com recursos de natureza tributária" e "em certo sentido, mais "públicos" – porque mais impositivos! – do que simples dotações orçamentárias para pagamento de serviços de terceiros contratados pela Administração" e "não há quem pretenda incluir o SESC e congêneres dentre os órgãos da administração indireta".

Refere que "o SESC presta contas ao Tribunal de Contas da União, tendo em vista o controle da plena aplicação de seus recursos em prol de suas finalidades institucionais. Ainda assim, **não integra a administração indireta**. Motivo, dentre outros, pelo qual **preserva sua condição imunitória de entidade assistencial privada**", frisando, ainda, que para "**que o Tribunal de Contas possa verificar, não é necessário estar incluso dentre os órgãos da administração indireta**. Não é necessário publicizar para obter controle; ao contrário, o controle (pelo Tribunal de Contas) pode estender-se ao setor privado, sem retirar-lhe a dimensão privada. Dimensão esta, que é imprescindível manter, em prol da fruição do benefício imunitório."

A Constituição Federal dispõe no artigo 70:

*"Art.70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*

*Parágrafo único: Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária."*

O controle externo das contas será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, cuja competência está indicada no artigo 71, I a XI e parágrafos da Constituição da República.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

O artigo 74 da Carta Magna diz que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de comprovar a legalidade e avaliar os resultados na aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

Já o artigo 75 esclarece que as normas estabelecidas na seção, "aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal".

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul dispõe na seção relativa à fiscalização contábil, financeira e orçamentária:

*"Art.70- A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, e de quaisquer entidades constituídas ou mantidas pelo Estado, quanto à legalidade, legitimidade, moralidade, publicidade, eficiência, eficácia, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembléia Legislativa mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada um dos Poderes, observado o disposto nos arts. 70 a 75 da Constituição Federal.*

*Parágrafo único- Prestará contas qualquer pessoa física, jurídica ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.*

*Art. 71- O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete, além das atribuições previstas nos artigos 71 a 96 da Constituição Federal, adaptados ao Estado, emitir parecer prévio sobre as contas que os Prefeitos Municipais devem prestar anualmente."*

Neste sentido, mesmo que nenhuma das duas entidades (ASCAR e EMATER/RS) receba, diretamente, dotações orçamentárias públicas e que, conforme explicitado em parecer anexo, "as dotações existentes se destinam a pagamento de serviços de terceiros, cuja execução dá origem a apresentação de competente fatura



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

de prestação de serviços, com sua subsequente aceitação e conseqüente empenho, perfazendo o ciclo administrativo que caracteriza os pagamentos a pessoas que não integram a Administração, tanto direta como indireta", conclui-se que a ASCAR e EMATER/RS, pessoas jurídicas de direito privado, devem prestar contas na forma do parágrafo único do artigo 70 da Constituição do Estado, podendo ser fiscalizadas pelo Tribunal de Contas do Estado.

O parecer nº 11410 da Procuradora do Estado Rosa Maria de Campos Aranovich analisa a questão:

*“Estabelece a Carta Federal, no seu artigo 70, que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder. O parágrafo único do referido artigo, por sua vez, determina que prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigação de natureza pecuniária.*

*Os artigos 71 a 73 da Carta Magna tratam especificamente a respeito do controle externo, a cargo da Corte de Contas.*

*Já o artigo 74 prevê que os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma íntegra, sistema de controle interno com a finalidade de:*

*" I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;*

*II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos por entidades de direito privado;*

*III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias bem como dos direitos e haveres da União;*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

*IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional."*

*Obedecendo este paradigma federal, a Carta Estadual estabelece, nos artigos 70 a 77, as regras a respeito da fiscalização contábil, financeira e orçamentária do Estado mediante controle externo e pelo sistema de controle interno."*

Ressalte-se trecho do Parecer 9503, desta PGE, aprovado em 07.01.93, de lavra da Procuradora do Estado Sandra Maria Lazzari:

(...)

*A EMATER/RS como órgão executivo do convênio aprovado (Decreto-legislativo nº 3.855) e, a vista de seus estatutos e dos termos deste convênio, é ente de cooperação com vinculação a Secretaria da Agricultura e Abastecimento, quanto ao controle finalístico de órgão executivo deste convênio (cláusula sétima, alínea "a") sem interferência no desempenho estatutário, nem na sua administração e patrimônio; e obrigada a prestação de contas dos dinheiros públicos recebidos para execução das atividades atribuídas no convênio e repassadas por transferências oriundas de órgãos públicos estaduais, isto por força do disposto no parágrafo único do artigo 70 da Constituição do Estado e artigo 36 dos Estatutos.*

*Face as considerações expostas, a EMATER/RS não integra a Administração Pública indireta do Estado, seja pelo critério da natureza das suas atividades, pelo critério do regime jurídico ou pelo critério orgânico (art. 21 C.E.). Também, não caracteriza empresa sob controle do Estado, este não tem ingerência no seu desempenho estatutário, na sua administração e patrimônio. Tem, apenas, supervisão e controle finalístico na entidade, enquanto órgão executivo da cooperação associativa formalizada no convênio."*

Cumpre, ainda, fazer referência à análise feita no parecer de lavra de Jorge Lutz Müller a respeito da Lei 8.742/93 e da Lei 9790/99, "verbis":

*"A Lei nº 8.742, de 1993, a chamada Lei Orgânica da Assistência Social, contempla a participação de entidades privadas na implementação de políticas assistenciais. Chega, mesmo, a conceituá-las, no seu art. 3º, in verbis:*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

*"Art. 3º: Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos... (grifamos)*

*Parece difícil recusar ao binômio ASCAR/EMATER a legitimidade de entidades de atendimento de assessoramento à população rural, igualmente destinatária da assistência social. E de entidades privadas. Que atuam em lúdima cooperação/colaboração com o Poder Público. E que, por fazê-lo, não se transformam em órgãos públicos, mesmo quando destinatários de verbas públicas."*

*(...)*

*"É o que vem demonstrar a recente Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que disciplinou as chamadas 'Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público'."*

*Tratam-se, com efeito, de entidades privadas, constituídas como tais e que remanescem privadas, a despeito de atenderem a interesses e finalidades públicas. Exige-se-lhes que não tenham fins lucrativos, que não distribuam quaisquer resultados ou parcelas de seu patrimônio e que os apliquem integralmente na consecução do respectivo objeto social (art. 1º, § 1º, da Lei no 9.790/99).*

*Seu âmbito de atuação é muito amplo, abarcando desde a "promoção da assistência social" (inciso I do art. 3º) até a implementação de "estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo" (inciso XII do mesmo art. 3º). E é deveras interessante registrar o teor do parágrafo único do art. 3º desta Lei, onde se vê estipulado o seguinte:*

*"Parágrafo único. Para os fins deste artigo, à dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins."*

*A mesma Lei nº 9.790/99 estipula, ainda, a formalização do vínculo de cooperação entre tais entidades e o Poder Público através do que ali denomina de "Termo de Parceria", discriminando direitos,*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

*responsabilidades e obrigações das partes signatárias (arts. 9º e seguintes).*

*(...)*

*Mais: dita Lei vem proclamar a necessidade de "prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público", ordenando seja ela feita "conforme determina o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal" (inciso VII, letra 'd', do art. 4º). Tal prestação de contas, até mesmo através de tribunais de contas (seja pela via direta, seja pela via indireta), não exige o enquadramento de tais organizações no seio da administração pública indireta!!!".*

Relativamente ao Parecer Coletivo 02/99 do Tribunal de Contas, manifesta-se o parecerista:

*"O Parecer Coletivo 02/99 trouxe a lume uma série de atos administrativos e normativos que, a seu ver, demonstrariam "...a realidade fática das relações do Estado com a EMATER e a ASCAR, submetendo-as às regras de direito público com pacífica aceitação por parte de ambas as entidades". Percebe-se, de imediato, que os pareceristas coletivos se deixaram impressionar pela incidência ou pertinência de regras de direito público. Isto foi o quanto lhes bastou para vislumbrarem verdadeira mutação genética, a ponto de atribuir à ASCAR/EMATER não somente a natureza de entidades públicas como até mesmo um viés empresarial.*

*Tudo indica que estes pareceristas, no provável e louvável afã de guarnecerem a vigilância pública sobre as verbas do orçamento público, têm resistências em aceitar a evolução jurídica antes focalizada, que não somente veio aceitar como, inclusive, estimular a vinculação de entidades públicas e privadas naquele componente de 'paraestatalidade' que HELY LOPES MEIRELLES refere como 'interesses comuns na prossecução dos objetivos estatutários". Vale aqui transcrever parte do voto do Ministro Relator PAULO AFFONSO MARTINS DE OLIVEIRA, proferido no Pleno do **Tribunal de Contas da União** (Processo nº TC-009.089/91-8, Decisão nº 362/94-TCU-Plenário) a propósito de tema similar:*

*"Da lição do saudoso professor Hely Lopes Meirelles colho os seguintes excertos, (in Direito Administrativo Brasileiro, 14ª ed. - 1989, p. 334):*

*"Serviços sociais autônomos são todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de direito privado, para ministrar assistência ou*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

*ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais. São entes paraestatais, de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares convencionais (fundações, sociedades civis ou associações) ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias. São exemplos desses entes os diversos serviços sociais da indústria e do comércio (SENAI, SENAC, SESI, CENAFOR), com estrutura e organização especiais, genuinamente brasileiras.*

*Essas instituições, embora oficializadas pelo Estado, não integram a Administração Direta nem a Indireta, mas trabalham ao lado do Estado, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhe são atribuídos... (grifamos).*

*Assim, os serviços sociais autônomos, como entes de cooperação, do gênero paraestatal, vicejam ao lado do Estado e sob seu amparo, mas sem subordinação hierárquica a qualquer autoridade Pública, ficando apenas vinculados ao órgão estatal mais relacionado com suas atividades, para fins de controle finalístico e prestação de contas dos dinheiros públicos recebidos para sua manutenção..."*

*(TCU-Plenário Decisão nº 362/94)*

*“Esta decisão plenária do Tribunal de Contas da União se alinha, de resto, com a jurisprudência do Pretório Excelso. Vale realçar que se tratam de entidades (SESI, SENAI, etc.) criadas por lei e destinatárias diretas de dotações públicas, o que não chega a ser o caso do binômio ASCAR/EMATER, surgidas ad latere de comando normativo específico e que recebem verba pública através de empenho.”*

*(...)*

*“Assim, pois, o fato de haver dotação orçamentária na Secretaria da Agricultura destinada ao trabalho da EMATER em nada desmerece a natureza privada da entidade. Da mesma forma, a transferência e sub-rogação de compromissos da EMBRATER para a EMBRAPA e para o Ministério da Agricultura em nada alteram a natureza da vinculação existente com o Poder Público. Nada há, aqui, de substancial.”.*

E prossegue o parecerista:

*“Tanto a ASCAR como a EMATER/RS são entidades genuinamente privadas de **colaboração** com tarefas públicas do Estado;*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

*Ambas trabalham de forma conjugada, na prestação de assistência social, na forma de extensão rural, nos marcos da **participação da sociedade civil** no trato de interesses públicos;*

*Ambas são entidades **sem fins lucrativos**, que **não distribuem**, sob forma alguma, quaisquer **resultados**, motivo pelo qual fazem jus à **imunidade tributária** estatuída pelo legislador constitucional;*

*O Governo Federal, através do referido Decreto nº 69.271/71 (que alterou o D.1.117/62, regulamentador da Lei nº 3.577/59, lei esta que, inobstante revogada pelo DL 1.572/77, teve expressamente proclamada a persistência dos direitos adquiridos que gera), estipulou-lhes verdadeira **presunção de filantropia**, como **entidades privadas delegatárias da extensão rural**, o que implica atribuir-lhes, desde então, **natureza privada**, no bojo conceitual das referidas **colaboração/cooperação**;*

*Sua remuneração básica provém da prestação de serviços contratados/conveniados (sem prejuízo de outras rendas, conforme previsão estatutária), cujo pagamento é feito mediante **empenho**, o que, por si só, já descaracteriza o alcance direto de dotações orçamentárias da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento do Estado;*

*(...)*

*A pecha de que ambas as entidades estejam a mascarar atuação pública estatal destoa da evolução jurídica ocorrida no trato da matéria e, ademais, repousa na equivocada premissa de que o controle legislativo das verbas públicas (via tribunais de contas) somente se fará efetivo se houver inserção dos entes de colaboração/cooperação no bojo da Administração Pública, o que, de resto, colide com a própria evolução normativa concernente a estes mesmos tribunais, que tiveram ampliado o seu espectro de atuação, pelo legislador constitucional de 1988 - o mesmo legislador que tanto realçou a conveniência da participação da sociedade civil pela via instrumental privada;*

*A operacionalidade da relação administrativa do Estado com a ASCAR/EMATER, ao longo de sucessivos governos, pode ter assumido, em alguns momentos, algum traço publicizante - o que é presumível e razoável, no contexto de imbricação público/privado aqui vislumbrado, capaz de gerar alguma perplexidade - mas não terá tido o condão de desnaturar a figuração privada da participação da sociedade civil, que aqui se revelou tão fecunda, com resultados tão inusitados, como vem ocorrendo no Rio Grande do Sul;*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

*Por fim, é de assinalar que ambas as entidades não têm perfil empresarial, pelo que não poderiam ser tomadas como empresas públicas (desautorizadas - CF, 37 – como quer o parecer aqui contraditado). Para serem enquadradas na administração indireta, tal como prevista no art. 21 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, teriam de ser encaradas como autarquias ou como fundações, o que, à toda evidência, não são;*

*Não bastasse, cumpre levar em conta que o Decreto Estadual nº 35.808, de 31 de janeiro de 1995, que dispõe sobre a estrutura das administrações direta e indireta do Estado, não as inclui, sob forma alguma, na esfera pública estatal."*

Desta forma, a ASCAR é uma associação civil, pessoa jurídica de direito privado, a qual, ainda que mantenha estrita convivência com a Administração do Estado, não se transmuda em órgão da administração, tampouco se modifica estruturalmente quanto ao direito que a disciplina, nem as suas funções podem ser havidas como públicas.

Assim, mesmo que a ASCAR não receba, diretamente, dotações orçamentárias públicas e que, conforme explicitado em parecer anexo, "as dotações existentes se destinam a pagamento de serviços de terceiros, cuja execução dá origem a apresentação de competente fatura de prestação de serviços, com sua subsequente aceitação e conseqüente empenho, perfazendo o ciclo administrativo que caracteriza os pagamentos a pessoas que não integram a Administração, tanto direta como indireta", conclui-se que a ASCAR, pessoa jurídica de direito privado, deve prestar contas, na forma do parágrafo único do artigo 70 da Constituição do Estado, podendo ser fiscalizada pelo Tribunal de Contas do Estado.

É o parecer.

“Sub censura”.

Porto Alegre, 23 de outubro de 2000.

Andrea Trachtenberg Campos

Procuradora do Estado



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo nº 003340-10.00/00.8

Acolho as conclusões do PARECER nº 12852 , da Procuradoria do Domínio Público Estadual, de autoria da Procuradora do Estado Doutora ANDREA TRACHTENBERG CAMPOS.

Encaminhe-se o expediente ao Senhor Secretário de Estado da Agricultura e Abastecimento, com posterior remessa ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado para atribuir caráter jurídico-normativo ao Parecer.

Em 13 de novembro de 2000.

Paulo Peretti Torelly,  
Procurador-Geral do Estado.